

Beleidsregel bestuurlijke handhaving artikel 13b Opiumwet gemeente Breda

Bekendmaking

Burgemeester en wethouders maken bekend dat de burgemeester op 5 augustus 2022 de Beleidsregel bestuurlijke handhaving artikel 13b Opiumwet gemeente Breda heeft vastgesteld.

Inwerkingtreding

De beleidsregel wordt van kracht met ingang van de dag na die van deze bekendmaking.

Rechtsmiddelen

Tegen het besluit tot vaststelling van de beleidsregel is geen bezwaar of beroep mogelijk.

Tekst beleidsregel

De burgemeester van Breda,

Gelet op artikel 13b Opiumwet;

Besluit vast te stellen de navolgende beleidsregel bestuurlijke handhaving artikel 13b Opiumwet gemeente Breda:

1. Inleiding

Om de aanhoudende handel in drugs in Breda tegen te gaan is, ter bescherming van de gezondheid en openbare orde en veiligheid, een strikte handhaving bij overtredingen van de Opiumwet gewenst en noodzakelijk, zowel vanuit het strafrecht als het bestuursrecht. Het voorkomen en bestrijden van de ondermijnende en ontwrichtende effecten van drugshandel blijft ook de komende jaren van zeer groot belang.

Uitgangspunt is dat de handel in drugs in alle gevallen is verboden en hier handhavend tegen opgetreden wordt. Alleen onder strikte voorwaarden wordt de handel in softdrugs gedoogd. Binnen de grenzen van het landelijke cannabisbeleid zijn deze voorwaarden door de burgemeester beschreven in de gewijzigde nota 'Coffeeshopbeleid Breda 2017'. De nota 'Coffeeshopbeleid Breda 2017' ziet enkel op de handel in softdrugs vanuit de gedoogde coffeeshops. Bij overtredingen van de gedoogvoorwaarden wordt opgetreden op grond van artikel 13b Opiumwet.

Naast de handel in softdrugs vanuit de gedoogde coffeeshops is er in Breda ook herhaaldelijk sprake van handel in zowel hard- als softdrugs vanuit niet-gedoogde verkooppunten, zoals horeca-inrichtingen, winkels (detailhandel en groothandel), loodsen, bedrijfsruimten en woningen. Vanwege de aanhoudende handel in drugs vanuit deze niet-gedoogde verkooppunten is het gewenst hiervoor een handhavingsbeleid te formuleren. Dit handhavingsbeleid is beschreven in deze beleidsregel en geeft weer onder welke omstandigheden en op welke wijze de burgemeester omgaat met de mogelijkheid om een bestuurlijke maatregel op te leggen indien artikel 13b Opiumwet is overtreden.

Sinds de wijziging van de Opiumwet in 2007 kunnen drugspanden door de burgemeester gesloten worden als er zich drugs in een pand bevindt. Met de sluiting wordt een locatie weggenomen waar criminele activiteiten plaatsvinden. Hiermee wordt een barrière opgeworpen en wordt het criminele ondernemingsproces verstoord.

Er zijn ook panden die een belangrijke rol spelen in de handel van drugs waarbij er tijdens een instap van de politie echter geen drugs wordt aangetroffen. In dergelijke panden worden niet zelden grote hoeveelheden versnijdingsmiddelen, drugsverpakkingen, geldtelmachines of andere drugsgelateerde artikelen aangetroffen. Deze producten vielen tot 1 januari 2019 niet onder de werking van artikel 13b Opiumwet. Sinds de wijziging van artikel 13b Opiumwet kan de burgemeester nu ook panden sluiten waar dergelijke goederen zijn aangetroffen. Niet alleen de handel in drugs, maar ook het faciliteren ervan is een ernstige aantasting van de openbare orde. Met de wijziging van artikel 13b Opiumwet is de gemeente Breda beter in staat om drugsproblemen in de gemeente het hoofd te bieden.

Een sluiting op basis van artikel 13b Opiumwet heeft als doel:

- Door zichtbare sluiting drugshandel tegen te gaan en verdere overtredingen in het pand te voorkomen (preventieve werking);

- Een signaalwerking richting drugsdelinquenten en bewoners in de directe omgeving dat de overheid optreedt tegen drugsdelinquentie;
- Het verbeteren van de kwaliteit van het woon- en leefklimaat;
- Het creëren van een preventief effect, in die zin dat pandeigenaren kritischer worden bij het verhuren van ruimten.

2. Juridisch kader

Bevoegdheid

De handhaving van de Opiumwet verloopt sinds de inwerkingtreding van de Wet Damocles (artikel 13b Opiumwet) via het strafrecht en het bestuursrecht. Op basis van artikel 13b Opiumwet heeft de burgemeester rechtstreeks de bevoegdheid gekregen om bestuursdwang toe te passen indien in woningen of lokalen dan wel in of bij zodanige lokalen behorende erven een middel als bedoeld in lijst I en II wordt verkocht, afgeleverd of verstrekt dan wel daartoe aanwezig is. Bij de aanwezigheid van een hoeveelheid drugs in een pand die groter is dan een hoeveelheid voor eigen gebruik, is in beginsel aannemelijk dat die drugs bestemd zijn voor verkoop, aflevering of verstrekking, indien het tegendeel niet aannemelijk wordt gemaakt. Ook panden waarin geen handelshoeveelheid drugs wordt aangetroffen, maar waarvan het aannemelijk is dat deze gebruikt worden ten behoeve van de productie en/of handel in drugs, kunnen worden gesloten op grond van artikel 13b van de Opiumwet. Sinds 1 januari 2019 is artikel 13b Opiumwet namelijk verruimd met het voorhanden hebben van voorwerpen of stoffen als bedoeld in artikel 10a, eerste lid, onder 3°, of artikel 11a Opiumwet.

Tekst artikel 13b Opiumwet (Geldend vanaf 1 juli 2021):

1. De burgemeester is bevoegd tot oplegging van een last onder bestuursdwang indien in een woning of lokaal of op een daarbij behorend erf:
 - a. een middel als bedoeld in lijst I of II dan wel aangewezen krachtens artikel 3a, vijfde lid, wordt verkocht, afgeleverd of verstrekt dan wel daartoe aanwezig is;
 - b. een voorwerp of stof als bedoeld in artikel 10a, eerste lid, onder 3°, of artikel 11a voorhanden is.
 2. Het eerste lid is niet van toepassing indien woningen, lokalen of erven als bedoeld in het eerste lid, gebruikt worden ter uitoefening van de artseneerbereidkunst, de geneeskunst, de tandheelkunde of de diergeneeskunde door onderscheidenlijk apothekers, artsen, tandartsen of dierenartsen.
- De bevoegdheid van artikel 13b Opiumwet is in beginsel gericht op het pand en is niet gericht tegen de exploitant c.q. eigenaar. Het betreft namelijk geen punitieve sanctie maar een herstelmaatregel. De bevoegdheid van artikel 13b Opiumwet strekt er toe de geconstateerde overtreding van de Opiumwet in het lokaal te beëindigen en te voorkomen. Bestuursdwang op grond van lid 1 van artikel 13b Opiumwet is in de praktijk een sluiting van het lokaal of woning.

Het is bij de vraag of in of vanuit een pand drugs worden verhandeld niet nodig dat daadwerkelijk drugshandel of drugsverkoop in een pand wordt geconstateerd. Ingevolge vaste jurisprudentie is met de aanwezigheid van een handelshoeveelheid drugs (zowel soft als harddrugs) in een pand de sluitingsbevoegdheid gegeven, echter; uit vaste jurisprudentie volgt dat er daarna nog een belangenafweging dient plaats te vinden¹. Uit de zinsnede "daartoe aanwezig is" in artikel 13b, eerste lid, onder a, Opiumwet, volgt dat de enkele aanwezigheid van een handelshoeveelheid ten behoeve van de verkoop, aflevering of verstrekking de bevoegdheid verschaft voor de burgemeester tot sluiting van een pand. Bij het bepalen wanneer sprake is van een handelshoeveelheid wordt aangesloten bij de justitiële gedoogregels. Aldus wordt in deze beleidsregel bij harddrugs van een handelshoeveelheid gesproken indien dit meer dan 0,5 gram is en bij softdrugs indien dit meer dan 5 gram is, of de aanwezigheid van ten minste 5 hennepplanten. Daarmee zijn het bestuurlijk en strafrechtelijk beleid met elkaar in overeenstemming. Deze normen voor het bepalen wanneer sprake is van een handelshoeveelheid sluit ook aan bij wat in de vaste jurisprudentie wordt geaccepteerd.

Het is daarbij niet van belang of de pandeigenaar zelf betrokken is bij de drugshandel in diens pand. Ingevolge vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State speelt de persoonlijke verwijtbaarheid van de pandeigenaar geen rol bij de vraag of zich een situatie voordoet die tot sluiting van het pand noopt. Op grond van artikel 13b Opiumwet is namelijk doorslaggevend waar de drugs zijn verkocht en niet door wie. Daarbij is een pandeigenaar altijd verantwoordelijk voor wat zich binnen het pand afspeelt en voor datgene wat in het pand aanwezig is en dient afdoende maatregelen te nemen om drugshandel te voorkomen.

1) Zie ECLI:NL:RVS:2019:2912

3. Belangenafweging/evenredigheid

De bevoegdheid van de burgemeester tot toepassen van artikel 13b Opiumwet betreft een discretionaire bevoegdheid. Dat wil zeggen dat deze bevoegdheid gebruikt wordt na een belangenafweging. Deze beleidsregel stelt vast hoe de burgemeester invulling geeft aan deze discretionaire bevoegdheid.

Zowel gebruikers als eigenaren hebben er belang bij dat een pand open blijft. De wetgever heeft bewust lokalen en woningen onder het regime van artikel 13b Opiumwet gebracht. Het is inherent aan deze keuze van de wetgever dat dit grote gevolgen kan hebben voor de eigenaren en gebruikers. In de belangenafweging wordt rekening gehouden met alle omstandigheden van het specifieke geval.

Met de uitspraak van 2 februari 2022 van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ECLI:NL:RVS:2022:285) heeft de Afdeling een algemeen kader geformuleerd voor toetsing van beschikkingen aan het evenredigheidsbeginsel. Bij het toetsen aan het evenredigheidsbeginsel maakt de bestuursrechter onderscheid tussen de geschiktheid, noodzakelijkheid en evenwichtigheid van het overheidsbesluit. Als daarvoor aanleiding is, toetst de bestuursrechter (1) of het besluit geschikt is om het doel te bereiken, (2) of het een noodzakelijke maatregel is of dat met een minder vergaande maatregel kon worden volstaan (zoals een last onder dwangsom) en (3) of de maatregel in het concrete geval evenwichtig is.

Concreet betekent dit dat de burgemeester bij het nemen van een besluit naar aanleiding van een overtreding op grond van artikel 13b Opiumwet op voorhand moet beoordelen of de beoogde maatregel geschikt, noodzakelijk en evenwichtig is. Met andere woorden: er dient maatwerk geleverd te worden. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de aanwezigheid van minderjarige, inwonende kinderen op het betreffende adres (dat wil zeggen: ingeschreven in Basisregistratie Persoonsgegevens) of een speciale medische situatie.

4. Sluitingsduur

Sluiting van een woning betekent vergaand ingrijpen in de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene(n). Bij het toepassen van de bevoegdheid op grond van artikel 13b Opiumwet wordt in beginsel overgegaan tot het sluiten van de woning, maar daarvoor zal eerst nadrukkelijk worden overwogen of kan worden volstaan met een waarschuwing waarbij rekening wordt gehouden met alle omstandigheden van het geval.

Vanwege het grote gevaar voor de openbare orde en de volksgezondheid dat uitgaat van de illegale handel in drugs, is het uitgangspunt dat zowel bij woningen als lokalen direct wordt overgegaan tot een sluiting, indien het aannemelijk is dat daar een middel als bedoeld in lijst I of II wordt verkocht, afgeleverd of verstrekt dan wel daartoe aanwezig is of indien sprake is van strafbare voorbereidingshandelingen.

-Voor woningen wordt bij een sluiting in beginsel uitgegaan van een sluitingsperiode van drie maanden.
-Voor lokalen (al dan niet voor publiek toegankelijk) wordt bij een sluiting in beginsel uitgegaan van een sluitingsperiode van zes maanden.

Deze termijn is nodig om de geschonden openbare orde te herstellen en de overige hiervoor genoemde doelen te bereiken die met de sluiting worden voorgestaan.

Indicatoren:

- De hoeveelheid aangetroffen middelen als bedoeld in lijst I en/of lijst II van de Opiumwet. Hierbij kan gedacht worden aan de aangetroffen middelen, in hoeverre sprake is van handelshoeveelheden van verschillende middelen, de combinatie van soft- en harddrugs, maar ook aan de hoeveelheid.
- De impact die de situatie in het te sluiten pand heeft op de veiligheid van het woon- en leefklimaat van de directe omgeving. Hierbij kan gedacht worden aan aanloop van personen die met drugs-handel en/of drugsgebruik in verband kunnen worden gebracht. Ook de buurt waar het pand zich bevindt kan worden meegewogen. Staat de omgeving van de woning al langer onder druk in verband met drugsoverlast, bijvoorbeeld blijkend uit een negatieve score op de veiligheidsindex, dan kan worden overwogen dat een drugsvondst sneller het toch al broze woon- en leefklimaat in gevaar brengt.

- Strafbare feiten, geweldsdelicten, wapenbezit als bedoeld in de Wet wapens en munitie of andere openbare orde-delicten gerelateerd aan de woning. Hierbij kan gedacht worden aan gerelateerde feiten in de zin dat in de woning personen worden aangetroffen met antecedenten op het gebied van geweld, drugs of wapenbezit gedurende de afgelopen drie jaar, of zich ten aanzien van dergelijke feiten recidivist hebben getoond.
- Verwijtbaar gedrag van bewoners/betrokkenen of betrokkenheid bij personen met antecedenten. Hierbij kan gedacht worden aan aantoonbare relaties van bewoners/betrokkenen met personen die bij de politie bekend staan als drugshandelaren, al dan niet in georganiseerd verband, of die bekend staan in verband met georganiseerde criminaliteit.

In aanvulling op voorgaande indicatoren, wordt in de situatie dat alleen sprake is van strafbare voorbereidingshandelingen, rekening gehouden met de volgende indicatoren:

- De aard van de stoffen of goederen. Hierbij kan gedacht worden aan het voorhanden hebben van een chemische stof, apparatuur of aanverwante artikelen welke niet of nauwelijks anders kunnen worden toegepast dan bij de productie, handel of transport van drugs.
- De hoeveelheid aangetroffen stoffen of goederen.
- Mate van bekendheid van het pand waar dergelijke producten verkocht, verhandeld of gebruikt kunnen worden.
- De mate van risico of gevaar voor het woon- of leefklimaat in de omgeving en/of voor omwonenden. Hierbij kan gedacht worden aan een buurt die door drugscriminaliteit reeds zwaar onder druk staat of het gevaar dat een drugslaboratorium met zich meebrengt.

5. Uitgangspunten optreden

Derde-belanghebbenden moeten er op kunnen vertrouwen dat wettelijke voorschriften worden gehandhaafd en dat bij overtreding wordt opgetreden. Volgens vaste jurisprudentie is het, behoudens bijzondere omstandigheden, onjuist noch onredelijk te achten dat de gemeente Breda in het geval waarin is gehandeld in strijd met een wettelijk voorschrift - in het belang van de handhaving van wettelijke voorschriften en het voorkomen van precedentwerking - besluit tot het opleggen van een bestuursrechtelijke maatregel.

5.1 Werkwijze

De politie informeert de burgemeester zo spoedig mogelijk na een constatering van een overtreding van de Opiumwet door middel van een bestuurlijke rapportage. Op basis van deze beleidsregel bepaalt de burgemeester welke bestuurlijke maatregel moet volgen op de geconstateerde overtreding in of vanuit het pand. In beginsel wordt er dus overeenkomstig deze beleidsregel besloten.

5.2 Afwijkingsbevoegdheid

Op basis van de inherente afwijkingsbevoegdheid, zoals neergelegd in artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht, kan van deze beleidsregel worden afgeweken. Alleen op basis van feiten en omstandigheden kan de burgemeester in bijzondere gevallen gemotiveerd afwijken van de maatregelen zoals in deze beleidsregel zijn vastgesteld. Dat kan bijvoorbeeld betekenen dat bij zeer ernstige overtredingen een stap wordt overgeslagen of voor een langere periode wordt gesloten.

5.3 Begunstigingstermijn

In de regel wordt bij toepassing van de bevoegdheid van artikel 13b Opiumwet een begunstigingstermijn geboden. Deze termijn verschaft de betrokken exploitant of eigenaar de gelegenheid zelf uitvoering te geven aan een bevel tot sluiting op basis van artikel 13b Opiumwet.

Bij de sluiting wordt een begunstigingstermijn gegeven van vijf dagen waarbinnen de betrokkene de woning of het lokaal kan leeg maken en sluiten. Gedurende deze dagen kan betrokkene de nodige voorbereidingen treffen zoals het verwijderen van bederfelijke etenswaar en andere spullen en/of afsluiten van water en elektriciteit. Blijkt betrokkene na afloop van de begunstigingstermijn geen uitvoering te hebben gegeven aan het op grond van artikel 13b Opiumwet gegeven sluitingsbevel van de burgemeester, dan wordt dit door of namens de burgemeester uitgevoerd. Daarbij kunnen de eventuele kosten worden verhaald.

5.4 Sluiting

Als uitgangspunt bij optreden wordt bij handel in drugs in de regel gekozen voor een sluiting (het toepassen van bestuursdwang) en niet voor het opleggen van een dwangsom. Een sluiting wordt gezien

als het meest effectieve middel om de overtreding ongedaan te maken, een einde te maken aan de handel in drugs vanuit dat pand en de loop naar dat pand te ontnemen, zodat klanten en dealers geen gebruik meer maken van dat pand voor de handel in drugs.

Sluiting zal in de regel gebeuren door het sluiten van de deuren van het pand en de verzegeling van de toegangen. Daarnaast worden de cilindersloten vervangen. Hiermee wordt getracht het woon- en leefklimaat in de directe omgeving van het pand zo min mogelijk negatief aan te tasten.

Zoals hiervoor aangegeven, dient elk geval echter op zich te worden beoordeeld. Hierdoor is het mogelijk dat in sommige gevallen wordt afgezien van sluiting en wordt gekozen voor een last onder dwangsom of een waarschuwing.

5.5 Intrekken vergunning

Indien van toepassing, zal naast de bestuurlijke handhaving op grond van artikel 13b Opiumwet, bij elke constatering van een overtreding van de Opiumwet de mogelijkheid worden gezien van intrekking van de Drank- en Horecawetvergunning op grond van artikel 31 eerste lid sub c van de Alcoholwet, dan wel intrekking van andere vergunningen ingevolge artikel 2:39 sub f, Algemene Plaatselijke Verordening Breda 2018.

5.6 Herhaling overtreding

In deze beleidsregel wordt uitgegaan van herhaalde constateringen/overtredingen, indien deze hebben plaatsgevonden in het pand binnen een termijn van 2 jaar.

Is de termijn langer dan twee jaar dan wordt de nieuwe overtreding weer beschouwd als een eerste overtreding.

Met dit beleid wordt voorkomen dat telkens van een eerste overtreding moet worden uitgegaan wanneer een pand van eigenaar verwisselt. Het beleid is uitdrukkelijk gericht op het voorkomen van herhaling van de overtreding in hetzelfde pand. Daarbij is het niet nodig dat de herhaling van de overtreding door dezelfde eigenaar/ ondernemer wordt gepleegd. Hiermee wordt voorkomen dat zich steeds een nieuwe ondernemer (stroman) in het betreffende bedrijf vestigt en daarmee de beleidsuitgangspunten van deze beleidsregel worden omzeild. Sluitingen op basis van artikel 13b Opiumwet worden ingeschreven in de openbare registers (Wet Kenbaarheid Publiekrechtelijke Beperkingen) en mogen dan ook als bekend worden beschouwd. Bij cumulatie van op te leggen maatregelen is de zwaarst gestelde maatregel van toepassing.

6. Citeertitel

Deze beleidsregel kan worden aangehaald als 'Beleidsregel bestuurlijke handhaving artikel 13b Opiumwet gemeente Breda 2022'

7. Vaststelling en inwerkingtreding

Deze beleidsregels treedt in werking een dag na bekendmaking onder gelijktijdige intrekking van de op 13 juni 2013 vastgestelde beleidsregel 'Handhavingsbeleid artikel 13b Opiumwet niet gedoogde lokalen gemeente Breda'.

Aldus vastgesteld te Breda op 5 augustus 2022

*P.F.G. Depla
Burgemeester van Breda*